Tweede Kamer der Staten-Generaal 2

Vergaderjaar 2015–2016

34 251

Wijziging van een aantal onderwijswetten in verband met versterking van de bestuurskracht van onderwijsinstellingen

Nr. 5

VERSLAG

Vastgesteld 6 oktober 2015

De vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen. Onder het voorbehoud dat de hierin gestelde vragen en gemaakte opmerkingen voldoende zullen zijn beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van het wetsvoorstel genoegzaam voorbereid.

Inhoud

I	**ALGEMEEN**	**2**
1.	**Inleiding**	**2**
2.	**De huidige medezeggenschapsstelsels van de onderwijswetten**	**5**
3.	**Problematiek, doelen en maatregelen**	**5**
	A. Plicht tot vooraf openbaar maken van benoemingsprofielen voor bestuurders	6
	B. Adviesrecht van het medezeggenschapsorgaan van de onderwijs-instelling ten aanzien van vaststelling van benoemingsprofielen van bestuurders, en C. Adviesrecht van het medezeggenschapsorgaan van de onderwijsinstelling bij benoeming en ontslag van bestuurders	7
	D. Overlegverplichting interne toezichthouder en medezeggenschapsorgaan.	8
	E. Gevallen waarin de interne toezichthouder de Inspectie van het Onderwijs moet informeren.	10
	F. Recht op vergoeding kosten rechtsbijstand en scholing medezeggenschapsraad	11
	G. Beslechting van nalevingsgeschillen medezeggenschap funderend onderwijs	11
	H. Inroepen van nietigheid van besluiten medezeggenschap funderend onderwijs	12
4.	**Toepassing wetsvoorstel in Caribische deel van Nederland**	**12**

kst-34251-5
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2015

5. Internetconsultatie 12
6. Overig 13

I ALGEMEEN

1. Inleiding

De leden van de VVD-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel, maar zijn niet overtuigd van de meldplicht en missen op een aantal punten de ambitie van de regering.
Uit het wetsvoorstel en de memorie van toelichting blijkt niet welk totaalbeeld de regering heeft van bestuurskracht, zo stellen deze leden. Kan de regering de, in haar ogen voornaamste elementen van bestuurskracht, zowel intern als extern uiteenzetten, zodat de voorgestelde maatregelen in die context kunnen worden beschouwd, zo vragen deze leden.

De leden van de PvdA-fractie hebben met interesse kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel ter versterking van de bestuurskracht bij onderwijsinstellingen. De leden
hebben nog enkele vragen en opmerkingen bij dit wetsvoorstel. De leden stellen vast dat de regering met dit wetsvoorstel enerzijds de rol van de medezeggenschap wil versterken en anderzijds de rol van de toezichthouders wil aanscherpen. De leden vragen de regering hoe zij aankijkt tegen de opvatting dat er een onderstroom bestaat in het hoger onderwijs die meer eigenaarschap en zeggenschap wil over het onderwijs waarmee zij persoonlijk van doen hebben. De leden vinden het een goede zaak dat de regering erkent dat het ook belangrijk is om kritisch te kijken naar de structuur en niet alleen naar de cultuur binnen het onderwijs. Wel is het zo dat de leden meer maatregelen hadden verwacht en verder hadden willen gaan om studenten en docenten te voorzien van een versterkte positie binnen een onderwijsinstelling. Hoe kijkt de regering hier tegenaan? Kan zij toelichten waarom zij denkt dat er met de huidige voorstellen voldaan wordt aan de wens tot inspraak, zeggenschap en betrokkenheid, zo vragen de leden van deze fractie.

De leden van de SP-fractie hebben kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Deze leden beoordelen de in dit wetsvoorstel afgekondigde maatregelen als voornamelijk cosmetisch en volstrekt onvoldoende om de grote kwalitatieve problemen in het (hoger) onderwijs te kunnen veranderen. Graag willen deze leden van de regering weten of zij dit een afdoende en volwaardig antwoord vindt op de problemen die de Maagdenhuisbezetters en sympathisanten agendeerden. Eerder stelde de Minister dat de bezetters terecht kritisch zijn over het doorgeslagen rendementsdenken in de wetenschappelijke wereld. Kan de regering aangeven waarom zij denkt met deze wet dat doorgeslagen rendementsdenken te doorbreken? Verwacht zij dat de Maagdenhuisbezetters en andere sympathisanten tevreden zijn met deze voorstellen en waarop is die verwachting gebaseerd? De bezetters van het Maagdenhuis vonden ook dat oppermachtige bestuurders niet langer mogen grossieren in dure vastgoedprojecten terwijl de kwaliteit van het onderwijs verschraalt. Waarom laat de regering elke kans lopen daar iets aan te doen, zo vragen deze leden. Wat vindt de regering ervan dat studenten en docenten de plannen «een gemiste kans» noemen.[1] Waarom denkt de regering dat met deze halfslachtige maatregelen het «*old boys network*» kan worden doorbroken? Is de regering wel op zoek naar draagvlak bij studenten en docenten voor haar beleid, of koerst zij doelbewust aan op een frontale

[1] http://www.dub.uu.nl/artikel/nieuws/niemand-blij-wetsvoorstel-sterker-onderwijsbestuur.html

aanvaring met studenten, docenten, hoogleraren en andere betrokkenen? Het komt de leden van deze fractie over dat de regering de onderwijswereld een fopspeen aanbiedt die tot ergernis gaat leiden. De regering steekt daarmee mogelijk de lont in het kruitvat van verzet. Is de regering het met deze leden eens, zo vragen zij.
Voorts wijzen deze leden op een opmerking van de voorzitter van de VSNU, die zei tijdens de hoorzitting over deze wet: «Een universiteit is geen democratie».[2] In hoeverre deelt de regering deze opvatting, zo vragen de leden.
Tot slot wijzen de leden op het rapport «Autonomie verplicht[3]» waarin het beeld wordt geschetst van een onderwijsorganisatie die vanwege een aaneenschakeling van gebeurtenissen steeds verder in de financiële problemen kwam. Uit het rapport blijkt dat met name bestuurders maar ook interne toezichthouders tekort schoten in hun functioneren en onvoldoende verantwoordelijkheid namen. Is daarmee het falen van de Raden van Toezicht niet zichtbaar gemaakt? Zou het niet doortastender zijn de taken van de Raden van Toezicht over te hevelen naar de medezeggenschapsraad, zo vragen deze leden.

De leden van de CDA-fractie hebben met interesse kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel. Naar aanleiding van de gebeurtenissen rondom onder andere InHolland en het ROC Amarantis is geconstateerd dat de bestuurskracht van instellingen en met name het interne toezicht vergroot moet worden om de zogenaamde «checks and balances» binnen de onderwijsinstellingen beter met elkaar in evenwicht te brengen. Deze leden hebben nog wel een aantal vragen en opmerkingen.

De leden van de D66-fractie hebben met ongeloof kennisgenomen van het wetsvoorstel versterking bestuurskracht. Zij zien het wetsvoorstel als een gemiste kans om de bestuurskracht van onderwijsinstellingen écht te versterken. De leden staan positief tegenover de plannen op het gebied van facilitering, overlegverplichting, het inroepen van nietigheid en geschilbeslechting, maar zijn teleurgesteld over de keuze voor adviesrecht in plaats van instemmingsrecht voor het medezeggenschapsorgaan ten aanzien van de benoeming en ontslag van bestuurders en over het ontbreken van voorstellen wat betreft de studentassessor, het verbreed informatierecht en instemmingsrecht op de hoofdlijnen van de begroting. Zij hebben enkele opmerkingen en vragen.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben kennisgenomen van de wijziging van een aantal onderwijswetten in verband met versterking van de bestuurskracht van onderwijsinstellingen. Genoemde leden delen de zorgen van de regering over enkele incidenten in het onderwijs, waarbij instellingen in financiële problemen zijn gekomen en de onderwijskwaliteit niet meer gegarandeerd kon worden. Ook hechten deze leden aan het borgen van medezeggenschap binnen instellingen. Zij betwijfelen echter of meer wet- en regelgeving voor alle onderwijsinstellingen de oplossing is om tot een goede bestuurscultuur in het onderwijs te komen.

De leden van de SGP-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel. Deze leden vragen of het onophoudelijk wijzigen van wetgeving bevorderlijk is voor een klimaat waarin bestuur, toezicht en medezeggenschap van onderwijstellingen zich stabiel kunnen ontwikkelen. Bovendien maken zij zich zorgen over de verdere inkapseling van de privaatrechtelijke sfeer door de overheid, die averechts kan uitpakken. De leden vragen in hoeverre de regering het risico onderkent dat een verdere formalisering van de verhoudingen binnen rechtspersonen in

[2] Http://www.dub.uu.nl/artikel/nieuws/niemand-blij-wetsvoorstel-sterker-onderwijsbestuur.html
[3] Bijlage bij Kamerstuk 33 495, nr. 1

wettelijke regels ook een belemmering kan zijn voor vernieuwing en flexibiliteit. Deze leden vragen waarom het vanuit het oogpunt van noodzakelijkheid bijvoorbeeld in de rede ligt een kwantitatieve norm voor contactmomenten tussen Raad van Toezicht en medezeggenschap op te nemen, in plaats van een kwalitatieve norm.

Wat is de aanleiding tot het wetsvoorstel?

De leden van de SP-fractie zijn verheugd te lezen dat de regering erkent dat de groei van de afstand tussen bestuur en de werkvloer niet wenselijk is en dat het voor een belangrijk deel veroorzaakt is door de schaalvergroting en het managen van scholen alsof het bedrijven zijn. Is de regering dan ook van mening dat deze ontwikkelingen teruggedraaid moeten worden? Waarom wel, of waarom niet, zo vragen zij.

De leden van de D66-fractie concluderen dat de aanleiding voor dit wetsvoorstel negatief is geformuleerd vanuit een aantal incidenten. Is de regering het met deze leden eens dat er ook positieve aanleidingen zijn voor de versterking van de bestuurskracht van onderwijsinstellingen zoals de overtuiging dat meer rechten leiden tot meer betrokkenheid en draagvlak en daarmee tot een betere kwaliteit onderwijs?

De leden van de ChristenUnie-fractie lezen in de memorie van toelichting dat de regering benadrukt dat deskundigheid, cultuur en houding van bestuurders en toezichthouders belangrijk zijn in het verbeteren van het onderwijs en «governance». Benadrukt wordt dat de overheid tot nu toe vooral inzette op formele voorwaarden, zoals wet- en regelgeving. Op pagina 4 staat: «De omslag naar een andere, meer op het morele kompas georiënteerde bestuurscultuur zal medebepalend zijn voor het versterken van de bestuurskracht.» Genoemde leden vragen daarom naar de noodzaak nieuwe regelgeving te introduceren om het doel van een andere bestuurscultuur te bereiken. Is de regering van mening dat de «op het morele kompas georiënteerde bestuurscultuur» ontbreekt bij veel instellingen?
De leden vragen waarom nieuwe regelgeving voor «goed bestuur» nodig is, terwijl de wet «Goed onderwijs, goed bestuur» pas enkele jaren van kracht is. Deze wet regelt onder meer een zorgplicht voor goed bestuur, de scheiding van bestuur en intern toezicht en «good governance». De Minister heeft in deze wet bovendien bevoegdheden gekregen om op te treden bij onregelmatigheden. Waarom komt de regering nu al met een breed pakket aan nieuwe regelgeving, terwijl het governancemodel in de huidige vorm pas kort geleden is ingevoerd? Wijst deze nieuwe wet niet op een gebrek aan vertrouwen in de verbeteringen in het onderwijs en het doorvoeren van het nieuwe governancemodel, zo vragen deze leden.

De leden van de SGP-fractie vragen een uiteenzetting van de regering over het feit dat de Inspectie van het Onderwijs (hierna: inspectie) bij verschillende misstanden, te denken valt aan ROC Leiden, Amarantis en het Aloysius College, vroegtijdig op de hoogte en betrokken is geweest zonder dat dit heeft kunnen leiden tot verbetering van de betreffende instellingen. In hoeverre is het reëel om te veronderstellen dat de voorgestelde meldplicht in dergelijke situaties soelaas biedt, zo vragen zij. Deze leden constateren dat de regering in het nader rapport volstaat met de opmerking dat de inspectie niet de verantwoordelijkheid heeft om belangen van instellingen voorop te stellen (p. 12). Betekent deze reactie een impliciete erkenning dat van de voorgestelde meldplicht geen nut verwacht kan worden in het kader van de verbetering van instellingen, zoals is gebleken in de eerdergenoemde situaties, zo willen de leden van voornoemde fractie weten.

2. De huidige medezeggenschapsstelsels van de onderwijswetten

Hoewel opleidingscommissies voor de leden van de VVD-fractie essentieel zijn en veel beter moeten, steunen deze leden de keuze van de regering om de bevoegdheden van de opleidingscommissies niet in de wet beperkt vast te leggen. Op welke manier kan de regering de kwaliteitsrol van opleidingscommissies wel concreter maken, zo vragen zij. Kan de regering de samenstelling van de opleidingscommissies wettelijk vastleggen zoals dat voor examencommissies het geval is?

Heeft de regering een helder beeld van het functioneren van opleidingscommissies? Zo nee, waarom niet en hoe gaat de regering dit verhelpen? Zo ja, kan de regering dit delen met de Kamer? Wat is in de ogen van de regering een goed functionerende opleidingscommissie, zo willen de leden weten.

De huidige medezeggenschap is moeilijk te bezetten door onder andere het gebrek aan animo en het vertegenwoordigt maar een klein deel van de belanghebbenden in een instelling. Zijn er ontwikkelingen met betrekking tot nieuwe vormen van participatie door belanghebbenden binnen scholen en instellingen?

Met betrekking tot de examencommissie stellen de leden dat hoewel het inspectierapport «Verdere versterking examencommissies hoger onderwijs» [4] constateert dat het beter gaat, nog geen van de kerntaken is volledig doorgevoerd en slechts tien procent van de examencommissies voldoet aan alle kerntaken. Waar ligt de lat voor de regering en wat gaat de regering doen aan de gebreken die de commissies nog altijd kenmerken?

In de Wet kwaliteit in verscheidenheid werd een grotere rol toegedicht aan externe leden. Wat is hier de stand van zaken, met name als het vertegenwoordigers uit het afnemend veld betreft?

Op welke manier voert de regering bij de wijziging van het wetsvoorstel de motie van de leden Duisenberg en Rog[5] uit? Kan de regering op beide verzoeken apart reageren?

Op welke manier heeft de motie van de leden Duisenberg en Mohandis[6] een uitwerking in het voorliggende wetsvoorstel? De leden verkrijgen graag een toelichting.

3. Problematiek, doelen en maatregelen

De leden van de SP-fractie merken op dat hier en daar de rechten van de medezeggenschapsraad iets worden opgerekt (A, B en C). Er komt een «afdwingbaar overleg» tussen bestuur en medezeggenschapsraad. Het werven van bestuurders gaat voortaan plaatsvinden op basis van «openbare profielschetsen» waarover studenten en docenten «adviesrecht» krijgen. Het komt de leden over als zeer halfbakken maatregelen. Kan de regering uitleggen hoe daarmee een eind komt aan het breed bekritiseerde topdownbestuur? En hoe ziet de regering het voor zich dat er nu wél bestuurders komen met feeling voor onderwijs en onderzoek en een afkeer van geldslurpende vastgoedprojecten? Deze leden betwijfelen dat zeer, want het blijft de Raad van Toezicht die de bestuurders benoemt. De leden achten het vergroten van de transparantie van groot belang. De

[4] Kamerstuk 31 288, nr. 434
[5] Kamerstuk 31 288, nr. 458
[6] Kamerstuk 33 472, nr. 22

constatering van de regering dat invloed van de medezeggenschapsorganen groter moet delen zij, maar de leden van deze fractie vragen zich af of de genoemde maatregelen daar wel voldoende aan bijdragen. Kunnen de medezeggenschapsraden wel voldoende tegenwicht bieden aan sterke besturen en Raden van Toezicht met enkel een adviesrecht? Hoe ziet de regering dit voor zich? Waarom durft de regering medezeggenschapsraden geen echte invloed te geven, zoals bijvoorbeeld instemmingsrecht op de begroting van scholing, zo vragen de leden.

De leden van de CDA-fractie vragen de regering toe te lichten waarom zij het nodig acht om een aantal maatregelen in de wet op te nemen. Dan gaat het over zaken die de positie van de medezeggenschap versterken bij het opstellen van de benoemingsprofielen van de bestuurders en het benoemen en ontslaan van bestuurders. Deze leden vinden het van groot belang dat de medezeggenschapsraad hierbij betrokken is, maar vragen zich af of dit bij veel onderwijsinstellingen al niet gebeurt en willen weten waarom het niet voldoende is om deze maatregelen in de code voor good governance op te nemen. Wat voegt de wettelijke verplichting toe aan de bestaande praktijk? In ons systeem van veel vrijheid voor de instellingen, is het van wezenlijk belang dat het intern toezicht goed functioneert. Deze leden vragen de regering wel beter te handhaven op de punten die nu al wettelijk verplicht zijn. Bij de casus van het Aloysius College in Den Haag, bleek het mogelijk dat de school bestuur en intern toezicht nog niet had gescheiden terwijl dit al weer vele jaren een wettelijke verplichting was. De leden vernemen graag een reactie.

De leden van de ChristenUnie-fractie hechten aan een goede positie van medezeggenschap in het onderwijs, zodat het onderwijs en het bestuur in samenspraak met belanghebbenden kan worden vormgegeven. Genoemde leden vragen nadere toelichting op het niveau van ondersteuning en faciliteiten van medezeggenschapsorganen, in het bijzonder in het mbo en hoger onderwijs. In de huidige wetgeving is opgenomen dat het medezeggenschapsorgaan moet kunnen beschikken over voorzieningen die redelijkerwijs noodzakelijk zijn voor de vervulling van de taken. Tegelijkertijd laat de medezeggenschapsmonitor van ISO[7] zien dat 34% van de ondervraagden vindt dat er te weinig juridische ondersteuning is en 53% niet de beschikking heeft over het scholingsbudget. Ook heeft de gemiddelde medezeggenschapsraad te weinig tijd om de taken goed uit te kunnen voeren. Kan de regering een reactie geven op deze conclusies, in relatie tot dit wetsvoorstel?

A. Plicht tot vooraf openbaar maken van benoemingsprofielen voor bestuurders

De leden van de SP-fractie verwachten niet dat enkel het openbaar maken van benoemingsprofielen het «old boys network» zal doorbreken, want hoewel het de procedures en profielen voor derden inzichtelijker maakt, wordt er verder weinig veranderd aan de procedures zelf. Hoe staat de regering hier tegenover? Welke maatregelen neemt de regering om het onderwijs daadwerkelijk van het «old boys netwerk» te bevrijden? Ziet de regering mogelijkheden om nevenfuncties van leden van Raden van Bestuur of leden van Raden van Toezicht in het onderwijs of bij hetzelfde schoolbestuur te beperken? Hoe kijkt de regering aan tegen de baantjescarroussel van sommige bestuurders in het onderwijs (zoals onlangs nog geconstateerd bij Mozon in Venlo)? Hoe gaat de regering een einde maken aan het elkaar baantjes toebedelen door bestuurders in het onderwijs? Ziet de regering mogelijkheden om het aantal bijbanen van bestuurders in

[7] http://www.iso.nl/medezeggenschap/medezeggenschapsmonitor

het onderwijs te beperken? Welke maatregelen gaat de regering nemen, zo willen deze leden weten.

De leden van de D66-fractie lezen dat de regering van plan is de benoeming van bestuurders te laten gebeuren op basis van vooraf openbaar gemaakte benoemingsprofielen en dat het betrokken medezeggenschapsorgaan een adviserende stem krijgt bij het vaststellen van die profielen en bij de benoeming en ontslag van bestuurders. Zij vragen de regering de reden waarom gekozen is voor adviesrecht in plaats van instemmingsrecht nader toe te lichten. Is de regering het met deze leden eens dat alleen instemmingsrecht voor het medezeggenschapsorgaan op de benoeming van bestuurders écht leidt tot realisatie van het voorgestelde doel, namelijk dat bestuurders van goede kwaliteit zijn, beschikken over voldoende deskundigheid en het vertrouwen van de onderwijsgemeenschap genieten? Kan de regering nader toelichten in hoeverre het «old boys network» wordt doorbroken als het medezeggenschapsorgaan geen instemmingsrecht heeft? Kan de regering toelichten of zij het, in het kader van transparantie, wenselijk vindt dat de benoemingsprocedure in het bestuurs- en beheersreglement opgenomen wordt? Kan de regering tevens nader toelichten of de bepalingen omtrent benoemingen van bestuurders ook geldt voor bijvoorbeeld schoolleiders of decanen, zo vragen de voornoemde leden.

B. Adviesrecht van het medezeggenschapsorgaan van de onderwijsinstelling ten aanzien van vaststelling van benoemingsprofielen van bestuurders, en C. Adviesrecht van het medezeggenschapsorgaan van de onderwijsinstelling bij benoeming en ontslag van bestuurders

De leden van de PvdA-fractie stellen vast dat de regering binnen haar wetsvoorstel kiest voor het betrekken van studenten bij het benoemen van nieuwe bestuurders. De leden vragen zich bij dit aspect af waarom de regering niet kiest voor echte zeggenschap voor studenten bij deze benoemingen? Kan de regering aangeven waarom er niet gekozen wordt voor het toelaten van studenten tot benoemingsadviescommissie voor nieuwe bestuurders? Hoe kijkt de regering aan tegen de gedachte dat een dergelijke rol voor studenten bij benoemingen nog meer kan bijdragen aan draagvlak voor bestuurders onder studenten, zo willen de leden weten.

De leden van de SP-fractie vragen waarom de regering er niet toe is overgegaan instemmingsrecht in plaats van adviesrecht te geven aan medezeggenschapsorganen bij benoeming of het ontslag van de bestuurder. De regering stelt dat er dan deels sprake zou zijn van medebestuur. Is de regering van mening dat bij benoeming en bij het ontslag van een Minister door het parlement er sprake is van medebestuur? Kan zij toelichten wat het principiële verschil is, zo vragen de leden. De leden willen van de regering weten waarom er niet voor gekozen is om de medezeggenschapsraden geen echte medezeggenschap te geven? Waarom blijft het bij adviesrechten? Waarom krijgen zij geen zeggenschap over de hoogte van beloningen van bestuurders en waarom blijft de invloed van de medezeggenschapsraad maar zeer beperkt ten opzichte van die van de Raad van Toezicht? Wat maakt de regering zo huiverig om personeel, ouders en leerlingen werkelijk meer invloed te geven op de kwaliteit van het onderwijs en haar bestuur?
De leden vragen zich voorts af of de regering nog wel van incidenten kan spreken als er op zo veel scholen zich problemen hebben afgespeeld door besturen die niet goed gecontroleerd konden worden. Had een adviesrecht voor de medezeggenschapsraad hier werkelijk invloed op gehad volgens de regering en kunt zij dat toelichten naar aanleiding van de diverse voorbeelden (zoals Mozon en Robo)?

Is de regering bereid om een einde te maken aan het bestuursmodel met Raden van Toezicht in het onderwijs? Acht de regering het serieus wenselijk dat basisscholen – een publieke voorziening voor jonge kinderen – serieus een Raad van Toezicht aanstellen? Waarom hevelt de regering die taken niet over naar de medezeggenschapsraad? De leden vragen of de regering binnen de huidige stelsels de leerlingen op het voortgezet onderwijs wel voldoende vertegenwoordigd zijn in de medezeggenschap. Is de regering met deze leden van mening dat leerlingen een sterke vertegenwoordiging in de medezeggenschapsraad zouden moeten hebben en hoe staat de regering tegenover het verplicht faciliteren van een leerlingenraad als voorportaal voor de leerlingenafvaardiging in de medezeggenschapsraad als daar vraag naar is? Ziet de regering mogelijkheden voor een wettelijke verankering van de leerlingenraad in de Wet medezeggenschap op scholen? Hoe staat de regering tegenover een verplichting om scholen te verplichten een leerlingenraad in te stellen, zo vragen de leden.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen nadere toelichting op het toevoegen van de adviesbevoegdheid voor de medezeggenschapsraad in de Whw[8] en de Web[9] bij bestuurdersbenoemingen. In de huidige wet is de mogelijkheid opgenomen dat de medezeggenschapsraad vertrouwelijk wordt gehoord. Ook had gekozen kunnen worden voor het laten plaatsnemen van een vertegenwoordiger van de medezeggenschapsraad in de benoemingsadviescommissie. Kan de regering de gekozen route nader toelichten?

De leden van de SGP-fractie vragen waarom de regering het niet verstandig vindt om ten aanzien van de betrokkenheid van de medezeggenschap een onderscheid te maken tussen het benoemingsbeleid en de -profielen enerzijds en de benoeming van individuele bestuurders anderzijds. In hoeverre wordt de werkgeversrol van de Raad van Toezicht voldoende recht gedaan wanneer adviesrecht bestaat ten aanzien van concrete benoemingen, zo vragen zij.

D. Overlegverplichting interne toezichthouder en medezeggenschapsorgaan

Met betrekking tot de meldplicht van de Raad van Toezicht aan de inspectie vragen de leden van de VVD-fractie welke onderbouwing de regering heeft om tot deze rigoureuze wijziging te komen. Wat is de probleemstelling die hier aan ten grondslag ligt en waarom is de geboden oplossingsrichting volgens de regering de juiste? Is de voorgestelde oplossing volgens de regering de enige of zijn er ook alternatieven? Waren de incidenten als Amarantis en ROC Leiden anders gelopen als deze meldplicht van kracht was geweest, zo vragen de leden.
Kan de regering commentaar geven op de in de hoorzitting[10] genoemde nadelen dat de meldplicht de relatie tussen Raad van Toezicht en Raad van Bestuur beïnvloedt?
In hoeverre is onderwijskwaliteit geborgd in Raad van Toezicht?

De leden van de PvdA-fractie stellen vast dat de Raad van State negatief oordeelt over het voornemen van de regering om een meldplicht voor toezichthouders in te voeren. De leden delen de argumentatie van de regering omtrent de verankering van de verantwoordelijkheid van toezichthouders in de wet. De leden stellen de regering wel de vraag hoe

[8] Whw: Wet hoger onderwijs
[9] Web: Wet educatie beroepsonderwijs
[10] Hoorzitting/rondetafel inzake wetsvoorstel versterking bestuurskracht, vaste commissie voor OCW, Tweede Kamer, d.d. 1 oktober 2015

zij met de argumentatie van de Raad van State omgaat wat betreft de door hen ingeschatte onduidelijkheid die ontstaat over de verantwoordelijkheidsverdeling tussen de interne en externe toezichthouder. Kan de regering duiden hoe zij concreet om wenst te gaan met de kritiek op dit onderdeel? Kan de regering aangeven hoe zij denkt dat een meldingsplicht in dit verband concreet zou moeten werken en vorm gegeven zou moeten worden? Hoe kan ervoor gezorgd worden dat een meldingsplicht niet leidt tot bestuurders die minder open en transparant zijn richting hun toezichthouders? Kan de regering voorts aangeven of toezichthouders in alle onderwijssectoren dezelfde rol hebben, ondanks de diversiteit in gemiddelde schaalgrootte die per sector, zo vragen deze leden.

De leden van de SP-fractie merken op dat er vooral gesproken wordt over het informeren van de interne toezichthouder door het medezeggenschapsorgaan, maar geldt dit ook omgekeerd, zo vragen de leden. Acht de regering het wenselijk dat een raad van toezicht ook het medezeggenschapsorgaan informeert over de stand van zaken? Waarom wel, of waarom niet?

De leden van de CDA-fractie wijzen op de kritiek van de Raad van State op de invoering van een meldplicht voor de interne toezichthouders bij wanbeheer en als de kwaliteit van onderwijs in het geding komt. De vraag is, zo stellen de leden, in hoeverre het standpunt van de regering (dat de interne toezichthouder bij een instelling gericht op een publiek belang zowel de belangen van de instelling als het publieke belang in het oog moet houden) zich verenigt met de voorgestelde aangepaste meldplicht. Deze leden menen af te leiden uit de kritiek van de Raad van State dat zij van mening is dat een meldplicht in alle gevallen strijdig is met het belang van de interne toezichthouder omdat deze naar oordeel van de Raad van State de belangen van de rechtspersoon dient. Kan de regering aangeven waarom desondanks is gekozen voor het aanpassen van de meldplicht en het verduidelijken in de memorie van toelichting in plaats van de meldplicht te schrappen zoals de Raad bepleit? De leden verkrijgen graag een toelichting. De leden zijn ook benieuwd, net als de Raad van State, welk probleem de meldplicht nu precies oplost en wat er met een meldplicht mogelijk wordt gemaakt dat nu nog ontbreekt. Waren met een meldplicht eerder zaken aan het licht gekomen dan nu het geval is, of lag het meer aan de onderlinge verhouding tussen bestuur en intern toezicht dat wanbestuur te lang kon voortbestaan? Is het ook niet zo, zo vragen deze leden, dat met de voorgenomen maatregelen ten aanzien van de versterking van de positie van de medezeggenschapsraad (adviesrecht) bij het opstellen van de benoemingsprofielen voor bestuurders en de benoeming en het ontslag van bestuurders, het interne toezicht dusdanig wordt versterkt dat een meldplicht overbodig is? De leden verkrijgen graag een toelichting op dit punt.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben een aantal vragen over de meldplicht voor de interne toezichthouder. De Raad van State heeft forse kritiek op de in het wetsvoorstel geïntroduceerde meldplicht voor de interne toezichthouder aan de inspectie bij risicovolle ontwikkelingen. Zo ziet de Raad van State onverenigbaarheid met de wijze waarop in onze samenleving inhoud is gegeven aan de vrijheid en autonomie van personen, die daartoe privaatrechtelijke rechtspersonen kunnen oprichten. De interne toezichthouder is immers een orgaan van de betreffende rechtspersoon en heeft tot taak om in het belang van deze rechtspersoon te handelen. Is de regering van mening dat de interne toezichthouder het publiek belang boven het statutaire doel van de instelling moet stellen? Is dit geen inbreuk op de autonomie van een privaatrechtelijke rechtspersoon? Is de regering van mening dat het statutaire doel van instellingen tegen het publiek belang ingaat?

De leden vragen waarom de huidige wetgeving niet voldoet om zowel intern als extern toezicht goed te organiseren. De interne toezichthouder heeft nu al veel mogelijkheden tot ingrijpen bij ongeregeldheden in het bestuur, zoals het schorsen of ontslaan van een bestuurder. Nu de interne toezichthouder wordt verplicht om in bepaalde gevallen een melding bij de inspectie te doen, draagt de interne toezichthouder het toezicht op zijn minst gedeeltelijk over aan de externe toezichthouder. Is in deze situatie het handelen van de interne toezichthouder ondergeschikt aan de externe toezichthouder? Wordt de relatie tussen de interne en externe toezichthouder hiermee niet onnodig onder druk gezet?
De leden van de fractie vragen waarom de opsomming van de situaties waarbij de interne toezichthouder een meldplicht heeft via een algemene maatregel van bestuur (AMvB) wordt geregeld. Op welke manier en hoe gedetailleerd worden «risicovolle ontwikkelingen» in de AMvB opgenomen, zo vragen zij.

E. Gevallen waarin de interne toezichthouder de Inspectie van het Onderwijs moet informeren.

De leden van de SP-fractie vragen wat de rol van de medezeggenschapsorganen is: moeten zij bijvoorbeeld op de hoogte gesteld worden van de melding aan de inspectie door de raad van toezicht? Kan een (G)MR dit initiatief ook nemen? Graag verkrijgen de leden een uitgebreide toelichting. De leden vragen ook waarom de regering niet overweegt de medezeggenschapsorganen ook een rol te geven bij het melden van wanbeheer, mede omdat de inspectie hiervoor waarschuwt en de regering zelf ook opmerkt dat interne toezichthouders niet alle gevallen zullen melden omdat zij daar (mede)verantwoordelijk voor kunnen zijn. Wat is de reactie van regering hierop, zo vragen de aan het woord zijnde leden.

De leden van de D66-fractie lezen dat de regering voorschrijft dat de interne toezichthouder (mogelijke) risicovolle ontwikkelingen bij de instelling meldt aan de inspectie van het onderwijs. De regering geeft het voorbeeld van (dreigende) grote financiële problemen die de continuïteit van de onderwijstaak in het gevaar brengen. De leden vragen de regering nader toe te lichten in welke gevallen de interne toezichthouder bepaalde zaken aan de inspectie zou moeten melden. Kan de regering voorbeelden geven? Wat is de consequentie als de interne toezichthouder zaken niet meldt aan de inspectie? Is de regering het met deze leden eens dat dit voorstel verwarring schept over de verantwoordelijkheden van de interne en externe toezichthouder, zo vragen zij.

De leden van de SGP-fractie vragen hoe de regering het risico beoordeelt dat door de meldplicht gevoelige informatie op straat kan komen te liggen op grond van de Wet openbaarheid van bestuur, in een fase waarin vertrouwelijkheid uiteindelijk tot betere resultaten zou kunnen leiden.
De leden vragen een toelichting op de opmerking dat toevoeging van de meldplicht geen verandering brengt in de onderlinge verhouding tussen instelling en inspectie. Deze leden vragen in hoeverre de regering onderkent dat juist de verplichting om te melden wezenlijk verschil maakt, aangezien de raad van toezicht niet langer in vrijheid kan bepalen of en wanneer zij een melding doet.
De leden vragen vervolgens een reactie van de regering op de risico's die als gevolg van de meldplicht kunnen ontstaan. Zij vragen daarbij in ieder geval aandacht voor het risico dat de raad van toezicht eerder dan nodig zal melden om zich zoveel mogelijk te vrijwaren van aansprakelijkheid, waardoor het nut van de meldplicht erodeert. Eveneens wijzen zij op het risico dat de Raad van Toezicht steeds meer op de stoel van het bestuur gaat zitten, wat uiteindelijk ook negatieve effecten kan hebben op de kwaliteit van het onderwijs.

De leden constateren voorts dat regering inzake de meldplicht in het onderwijs wil aansluiten bij de regeling voor toegelaten instellingen. Deze leden constateren dat dit inderdaad het geval is voor zover het de grondslag voor de meldplicht betreft. De wettelijke regeling voor toegelaten instellingen bepaalt echter ook dat de raad van toezicht zich naast het belang van de instelling ook richt op het maatschappelijk belang. Deze leden vragen in hoeverre ook op dit punt sprake is van de door de regering beoogde uniformering en welke redenen en zijn om afwijkende regelingen te treffen.
De leden constateren dat de gewijzigde vormgeving van de meldplicht geleid heeft tot een ongeclausuleerde formulering. Zij merken op dat zelfs op generlei wijze blijkt dat het bij de melding gaat om problemen van ingrijpende aard, waardoor het gelet op de parlementaire praktijk op termijn zelfs mogelijk is melding te vragen van werkzaamheden dit niet gerelateerd zijn aan zienlijke problemen met de instelling. Deze leden constateren dat de huidige vormgeving veel onzekerheid creëert voor toezichthouders. Zij vragen of de regering voornemens is conform de aanwijzingen ten minste de hoofdelementen van de meldplicht in de formele wet te verankeren.

F. Recht op vergoeding kosten rechtsbijstand en scholing medezeggenschapsraad

Met genoegen constateren de leden van de CDA-fractie ook dat na jaren nu eindelijk het recht op vergoeding van de kosten voor rechtsbijstand en scholing van de medezeggenschap wordt geregeld en bij nalevingsgeschillen over de Wet medezeggenschap op scholen er nog maar één loket is overgebleven. Dit haalt een aantal drempels weg en zal de medezeggenschap versterken en vergemakkelijken. Dit is van groot belang voor het versterken van de horizontale verantwoording binnen scholen, zo stellen deze leden.

G. Inroepen van nietigheid van besluiten medezeggenschap funderend onderwijs

De leden van de CDA-fractie hebben ten aanzien van de versterking van de positie van de medezeggenschapsraad op het punt van het doen van een beroep op het nietig verklaren van een voorgenomen besluit waarbij de medezeggenschapsraad instemmingsplichtig is en geen instemming heeft verleend nog wel enkele vragen aan de regering. Uiteraard zijn deze leden van mening dat het niet de bedoeling kan zijn dat de medezeggenschapsraad wordt gepasseerd en al helemaal niet op zaken waar de medezeggenschapsraad adviesrecht heeft of zelfs instemmingsrecht. Als dat gebeurt gaat er iets fundamenteels mis binnen de structuur en cultuur van de school. Het kan ook niet zo zijn dat de medezeggenschapsraad hiermee een instrument in handen krijgt waarmee relevante besluitvorming van het bevoegd gezag wordt vertraagd of geblokkeerd. Daarom vragen de leden aan de regering of er nadere eisen worden gesteld aan de gronden waarop een beroep op de nietigheid van een besluit kan worden ingeroepen. Gaat dit over alle besluiten die instemmingsrecht van de medezeggenschapsraad vereisen en worden er nog voorwaarden gesteld aan de motivering van de medezeggenschapsraad waarom niet kan worden ingestemd met een voorgenomen besluit? Wat is de termijn waarbinnen dit beroep moet worden aangetekend? Wat betekent dit voor het voorgenomen besluit? Heeft het beroep een schorsende werking of niet? Binnen welke termijn moet duidelijk worden of terecht of onterecht een beroep op nietigheid van besluitvorming is gedaan, zo vragen deze leden.

H. Vooropstellen dat de taken van de opleidingscommissie, geregeld in de WHW, primair zijn gericht op (het bevorderen van) de kwaliteit van de opleidingen

De leden van de PvdA-fractie merken op dat medio 2015 de motie van de leden Mohandis en van Meenen[11] aangenomen werd waarin gevraagd werd opleidingscommissies te verheffen tot medezeggenschap met bijhorende advies en instemmingsrechten. Kan de regering aangeven hoe en op welke wijze zij uitvoering geeft of gaat geven aan deze motie? Hoe staat de regering tegen de verdere versterking van de opleidingscommissies?
De leden vragen de regering of zij inschat dat de faciliteiten voor «medezeggenschappers» voldoende zijn? Hoe kijkt de regering aan tegen de mogelijkheid van collegegeldvrijbesturen? Nu betaalt een student die actief is in een universiteitsraad of opleidingscommissie het volledige collegegeld. Zou een gedeeltelijke en of algehele vrijstelling met de mogelijkheid ingeschreven te staan bij de desbetreffende instelling tot de mogelijkheden kunnen behoren, wat betreft de regering?

De leden de ChristenUnie-fractie vragen of het beter vastleggen van de kerntaak (het bevorderen van de kwaliteit van opleidingen) ook materieel gevolgen heeft voor opleidingscommissies. Waarom kiest de regering niet voor het borgen van het adviesrecht van opleidingscommissies?

4. Toepassing wetsvoorstel in Caribische deel van Nederland

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen naar de haalbaarheid van de invoering van dit wetsvoorstel in het Caribische deel van Nederland. Zo wijst de regering in de memorie van toelichting op de situatie dat de bepalingen die nu in het Europese deel van Nederland gelden ten aanzien van «goed bestuur» nog niet in werking zijn getreden. Wordt het nieuwe governancemodel al toegepast in Caribisch Nederland? Is niet meer tijd nodig voor scholen in Caribisch Nederland om deze wet in te voeren?

De leden lezen dat de onderwijsregelgeving voor Caribisch Nederland en de toepassing daarvan zo veel mogelijk blijven sporen met de onderwijsregelgeving die geldt voor het Europese deel van Nederland. Tegelijkertijd wordt vermeld dat rekening wordt gehouden met bijzondere omstandigheden, bijvoorbeeld de situatie dat de laatste school op opleiding op een eiland moet worden gesloten. Moeten deze bijzondere omstandigheden niet ook expliciet in de wetgeving voor Caribisch Nederland worden geborgd? Zo nee, hoe worden «bijzondere omstandigheden» wettelijk beschermd, zo vragen de leden.

5. Internetconsultatie

De leden van de PvdA-fractie hebben verder nog een vraag naar aanleiding van de aangenomen motie van de leden Jadnanansing en van Meenen over de studentassessor[12]. De uitleg van de regering omtrent de uitvoering van deze motie achten de leden onvoldoende. Kan de regering aangeven hoe zij aankijkt tegen het principe van de assessor? Na Groningen is men in Amsterdam onlangs begonnen met de studentassessor, zo stellen de leden vast. Dit schetst voor de leden de toenemende behoefte. Kan de regering aangeven hoe zij studenten in voldoende mate denkt te kunnen faciliteren door de instelling van de assessor te laten afhangen van de instelling en door dit niet generiek mogelijk te maken?

---

[11] Kamerstuk 31288, nr. 461
[12] Kamerstuk 33 495, nr. 50

De leden van de SP-fractie vragen zich wie er op de internetconsultatie gereageerd hebben. Kan de regering een overzicht leveren van de geleverde reacties onderverdeeld in categorieën als belangenorganisaties primair onderwijs of voortgezet onderwijs, leerkrachten, enzovoort?

De leden van de D66-fractie lezen dat er 93 ontvangen reacties zijn op de internet consultatie, vervolgens lezen zij bij vraag 1 dat er 85 ontvangen reacties zijn en op de website internetconsultatie.nl staat dat er 37 ontvangen reacties zijn. Kan de regering nader toelichten hoeveel ontvangen reacties er precies zijn. Hoe verhouden de ontvangen reactie op de website zich tot het vermeldde aantal reacties in de memorie van toelichting? Zijn er slechts 37 van de ontvangen reacties openbaar?
Voorts lezen de leden dat 10 van de 85 ontvangen reacties pleiten voor instemmingsrecht voor medezeggenschapsorganen. Zij vragen de regering toe te lichten hoe het aantal reacties voor en tegen instemmingsrecht gewogen is in het besluit om te kiezen voor adviesrecht. De leden lezen dat de regering niet heeft gekozen voor instemmingsrecht omdat er dan deels sprake zou zijn van medebestuur. Kan de regering de onwenselijkheid hiervan nader toelichten?
De leden vragen de regering de beslissing om medezeggenschapsorganen geen verbreed informatierecht te geven nader toe te lichten. De regering wijst vooral naar een slechte bestuurscultuur als oorzaak van informatieachterstanden en dat bestuurders vaak al de gevraagde informatie aan medezeggenschapsorganen verstrekken. Kan de regering toelichten wat de negatieve gevolgen zouden kunnen zijn van het vastleggen van een verbreed informatierecht?

6. Overig

De leden van de VVD-fractie hebben nog een aantal overige vragen. Op welke manieren heeft het afnemend beroepenveld, en de regio/omgeving een rol in het beleid van een school of instelling, sector of op stelselniveau? Welke ontwikkeling ziet de regering hierin naar de toekomst toe?
Wat is de stand van zaken met betrekking tot de governance codes van de onderwijs sectoren?
Wat is de stand van zaken met betrekking tot een register en scholing van toezichthouders?
Zijn er relevante ontwikkelingen in externe verslaglegging, relevant voor bestuurskracht, zo vragen de leden.

De leden van de PvdA-fractie merken op dat bij het wetsvoorstel ter instelling van het studievoorschot is geregeld dat de medezeggenschap instemmingsrecht krijgt op hoofdlijnen van de begroting. Kan de regering in dit verband aangeven wat zij ziet als hoofdlijn beschouwd? Zou dat ook een deelbegroting van een faculteit kunnen zijn?
Heeft de regering een beeld van de hoeveelheid instellingen die de hoofdlijn van de begroting voor het komend jaar uitgewerkt en voorgelegd hebben ter instemming?

De leden van de SP-fractie merken op dat reeds eerder werd geregeld dat de medezeggenschapsraad instemmingsrecht krijgt op «de hoofdlijnen van de begroting». Dat klinkt aardig, maar het is natuurlijk de vraag wat die hoofdlijnen precies zijn, aldus deze leden. Kan de regering dat uitleggen? Waarom is er geen instemmingsrecht geregeld op de aparte begrotingshoofdstukken, zo vragen deze leden.
De leden voorzien een grotere kostenpost voor onderwijsinstellingen, met name omdat er voor de medezeggenschapsorganen meer gefaciliteerd moet gaan worden ten aanzien van professionalisering, vergoedingen van gemaakte kosten, enzovoort. Wat is de reactie van de regering hierop? Krijgen scholen hiervoor extra bekostiging of moeten zij dit uit bestaande

middelen betalen? Gaat in het laatste geval dit dan niet ten koste van andere, onderwijs gerelateerde zaken, zo vragen de leden.

De leden van de D66-fractie vragen de regering de opmerking nader toe te lichten dat met het invoeren van het instemmingsrecht op de hoofdlijnen van de begroting materieel invulling is gegeven aan de bovengenoemde motie Jadnanansing/Van Meenen over het verschaffen van een plaats voor de studentassessor in het hoger onderwijs. Is de regering het met de leden eens dat het betrekken van studenten in een vroeg stadium bij het instellingsbeleid iets anders is dan instemmingsrecht op de hoofdlijnen van de begroting?

De voorzitter van de commissie,
Wolbert

Adjunct-griffier van de commissie,
Boeve